

---

**Чухно А. А.,**

*доктор економічних наук, професор,  
академік НАН України, професор кафедри  
економічної теорії Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

## **ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ЕКОНОМІКИ**

У системі державного бюджету і бюджетних відносин накопичилося чимало проблем: закони про бюджет не стали надійними правовими нормами його утворення і особливо витрачання коштів. Внаслідок цього реальний бюджетний процес істотно розходиться з бюджетними законами. У наповненні бюджету реально беруть участь далеко не всі суб'єкти господарської діяльності. Чимало проблем з ПДВ, його утворенням і використанням. Отже, питань у формуванні й використанні державного бюджету вистачає. Проте вже сьогодні назріли проблеми, розв'язання яких виходить за межі чисто бюджетних відносин. Так, невеликі обсяги Державного бюджету України у порівнянні з бюджетами інших країн обмежують можливості держави. Ще гірше те, що за своєю спрямованістю бюджет служить розподілу і перерозподілу ресурсів, тобто це бюджет "проїдання", тоді як він має бути бюджетом розвитку, примноження багатства країни і кожної людини. Це повинен бути бюджет стійкого розширеного відтворення, сталого економічного зростання.

Розв'язуються зазначені проблеми не тільки через удосконалення бюджетних відносин, а й шляхом розвитку економіки, підвищення її ефективності. Вони мають бути в центрі не лише економічної, але й фінансової науки. Найглибша економічна криза 1929–1933 рр. у США тривала чотири роки, а в Україні, принаймні, удвічі довше. Це явище також потребує досконального вивчення. Відомо, що матеріальною основою виходу з кризи є оновлення основного капіталу. На жаль, у нас все було зведено до ринкових реформ, а науково-технологічне удосконалення виробництва повністю ігнорувалося.

Економічне зростання після довготривалої кризи потребувало реальної наукової оцінки. Адже і зараз навколо цього широко розгортаються, прямо скажемо, спекуляції. Зразу ж підкреслимо, що зростання незрівнянно краще спаду виробництва, але яке це зростання?

По-перше, довготривалий спад виробництва зменшив його обсяги на дві третини: якщо цей показник дорівнював 100 одиницям, а став 40, то збільшення виробництва на 12 % забезпечує приріст трохи більше ніж на 4 одиниці і загальний обсяг становитиме 45 одиниць, що дуже далеко від докризового рівня. Ось чому зараз, після п'ятирічного економічного зростання, загальний обсяг виробництва лише дещо перевищує показник половини 1990 р. і досягти докризового рівня ми зможемо тільки у 2012–2015 рр.

По-друге, при оцінці економічного зростання слід завжди пам'ятати, що ринкова економіка розвивається циклічно і до того ж, як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, в перехідній економіці економічне зростання має нестабільний і нетривалий характер<sup>1</sup>. Досвід України також це підтвердив, що не завадило представникам старої влади похвалитися

---

своїми 12 % приросту і звинувачувати нову владу у недовірі її економічної політики. Це, м'яко кажучи, некоректно. Окремі представники цієї ж старої влади, які намагаються бути об'єктивними в оцінці економічної ситуації, зазначають: "Економічна ситуація... не лише результат господарювання нової влади. Треба враховувати циклічну закономірність розвитку української економіки... (друга половина 2004 і 2005 рр. – початок стагнації, пов'язаної з тим, що старі економічні інновації себе вичерпали, а нові ще не створені"<sup>2</sup>. І ще: "Різке гальмування всіх економічних параметрів було зафіксовано у III кварталі 2004 р., то був не лише наслідок тодішніх передвиборчих баталій. Ситуація, що виникла, мала досить чітко виражені об'єктивні передумови"<sup>3</sup>.

По-третє, своєрідність економічного зростання в Україні 1999–2005 рр. полягає в тому, що кількісне збільшення обсягів виробництва супроводжувалося погіршенням якісних показників. Це, передусім, зниження рентабельності. Якщо у 1999 р., тобто на самому початку економічного зростання, рентабельність промислових підприємств становила 9,1 %, то в 2002 р. вона впала до 2,6 %. Правда, у 2003 р. цей показник підвищився до 3,3 %, а в 2004 р. – до 4,7 %, але, як видно, він був удвічі нижчим за показник 1999 р. Створилася унікальна ситуація: оскільки знизилася рентабельність, тобто прибутковість виробництва, то це неминуче спричинило зменшення питомої ваги податків як головного джерела доходів бюджету по відношенню до ВВП, а частка податку на прибуток у 2002 р. порівняно з 2000 р. зменшилася удвічі. Одночасно скоротилися суми коштів підприємств – інвестиції у загальному обсязі інвестицій. Як наслідок, зменшилася частка підприємств, що здійснювали інновації в технології, в тому числі і в ресурсозбереженні<sup>4</sup>. І нарешті, не можна не відзначити, що частка збиткових підприємств у 2000 і 2002 рр. становила 42 %, у 2003 р. – 40 і у 2004 р. – 38 %<sup>5</sup>. Хоча в останні роки спостерігалася тенденція до зменшення частки збиткових підприємств, проте вона залишається дуже високою. Низька рентабельність основної частини підприємств разом зі значною кількістю збиткових підприємств зумовлюють: по-перше, низьку ефективність економіки і, по-друге, приблизно половина суб'єктів господарської діяльності не бере участі у формуванні бюджету.

Нова влада здійснила заходи по усуненню необґрунтованих пільг, що дало можливість значно збільшити обсяги бюджету. На жаль, тут не обійшлося без помилок, особливо стосовно технопарків. Проте аналіз показує, що при всій важливості наведення порядку у формуванні і використанні бюджету, головним джерелом його зростання є розвиток економіки, органічне поєднання результатів кількісного її зростання з поліпшенням якісних показників господарювання. Цього можна досягти на основі переходу економіки країни на інноваційний тип розвитку, тобто шляхом широкого впровадження досягнень науково-технічного прогресу, нової техніки і технології у виробництво та удосконалення організації праці, поліпшення управління економікою, підвищення її конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках.

---

Отже, чому Україна, маючи значний науковий та інтелектуальний потенціал, не перейшла на інноваційний тип розвитку? Чому структура економіки України весь час погіршується і зараз сировинна продукція досягає 67,8 % загального обсягу промислової продукції, а частка інвестиційної продукції становить всього 12,9 %. Переважання сировинної продукції і низька питома вага інвестиційної свідчить про відсталість нашої економіки, про перетворення України фактично у слаборозвинену країну. Наявність ракетно-космічної, авіаційної та інших високотехнологічних галузей, наприклад ВПК, не є визначальними для стану вітчизняної економіки. Як же вдалося перетворити українську економіку у відсталу, переважно сировинну?

На превеликий жаль, економічна політика держави протягом останнього десятиліття обмежувалася ринковими перетвореннями та ігнорувала науково-технічний прогрес, необхідність використання інноваційного типу розвитку. Це відверто визнав экс-президент України Л. Кучма, який у посланні до Парламенту у 2003 р., тобто на дев'ятому році свого керівництва державою, пише: “При здійсненні політики реформ ми розраховували, що інноваційна система буде формуватися без втручання держави – спонтанно – на основі механізмів самоорганізації. Власне, такою була позиція не лише України, але й інших країн пострадянського простору”. І далі: “При формуванні інноваційної моделі ми повинні виходити із необхідності органічного поєднання ринкових методів стимулювання науково-технологічної діяльності з заходами, які б забезпечили істотне посилення в цьому році держави”.

Постає питання: невже потрібно було ціле десятиліття, щоб дійти такого висновку?

Беру книгу, видану в 1993 р., і знаходжу там відповіді на всі питання, які залишилися нерозв'язаними і через 10 років. В ній зазначається, що головна біда нашої економіки, і тодішньої, і нинішньої, полягає в тому, що вона базується на екстенсивному, тобто затратному типі розвитку, для якого притаманна висока матеріало- та енергомісткість, низькі фондовіддача та якість продукції. У книзі обґрунтовується необхідність переходу до інтенсивного, ресурсозберігаючого типу відтворення на шляху прискорення науково-технічного прогресу, впровадження нової техніки і технології удосконалення організації та оплати праці, поліпшення управління<sup>6</sup>.

Більше того. Вже тоді спостерігалася серйозна вада державної політики, яка була досить однобічною. Цитуємо: “Офіційні документи та наукова література зводять суть перехідного періоду до переходу від адміністративно-командної до ринкової системи господарювання”, тобто до перетворення виробничих відносин, роздержавлення, приватизації та монополізації економіки<sup>7</sup>. Це необхідно і важливо, але недостатньо. “Тому перетворення виробничих відносин має супроводжуватися глибокими змінами у продуктивних силах, спрямованих у кінцевому підсумку на становлення нового технологічного способу виробництва”<sup>8</sup>. “Науково-технічне розроблення господарства є провідним у процесі переходу від екстенсивного затратного до інтенсивного, ресурсозберігаючого типу розвитку”<sup>9</sup>.

Отже, вже тоді було ясно, що надії на ринок, який сам “вивезе” нашу економіку, безпідставні, що тільки глибока взаємодія ринку і держави може

---

забезпечити розвиток економіки. “Сподіватися, що ці проблеми автоматично вирішить ринок, немає підстав. Світовий досвід переконує, що поряд з ринковим механізмом визначальну роль має відігравати організуюче начало держави”<sup>10</sup>.

Важко не зауважити: навіщо було витрачено ціле десятиліття, щоб потім повторити те, що було відоме і написано ще у 1993 році? Екс-президент сподівався, що він демонструє державну мудрість, а насправді фактично робив спробу виправдати свою недолугу, обмежену політику.

На жаль, ми продовжуємо “товктися” на тому ж самому місці вже більше 10-ти років. Чим же це обумовлено? “Аналіз незаперечно показує, що основною причиною недостатнього зростання і споживання, і нагромадження, повільних темпів подолання бідності і підвищення добробуту народу є порівняно низька ефективність економіки <...> Тому ... необхідно високі темпи економічного зростання доповнити широкою системою заходів підвищення ефективності економіки, яка включала б розв’язання широкого кола проблем – починаючи з техніко-технологічного переозброєння виробництва до удосконалення організації і стимулювання праці, форм і методів господарювання <...>, зниження матеріало- та енергомісткості виробництва”<sup>11</sup>.

Теоретична аргументація доповнювалася незаперечним світовим досвідом. Протягом більш як десяти років доводилося повторювати: спочатку за ринковою економікою жило більше 100 країн, але домоглися успіху лише 20, із них 12 – це ті країни, які зуміли поєднати ринкову економіку з техніко-технологічним переозброєнням економіки. Зараз уже 150 країн живуть в умовах ринкової економіки, проте досягли справжніх успіхів приблизно 25–30 країн, які поєднали ринкову економіку зі становленням нового технологічного способу виробництва.

Економічне зростання з усією гостротою поставило проблему накопичення, тобто проблему інвестицій в економіку. Світовий досвід свідчить, що високі темпи економічного зростання на основі науково-технічного прогресу вимагають великих коштів, значного фонду накопичення. Так, у Росії і країнах Південно-Східної Азії валові нагромадження основного капіталу становлять понад 30 і навіть 35 % ВВП. У нас валове нагромадження основного капіталу (в % до ВВП) коливається в межах 20 %, причому досить тривалий час, у тому числі і в роки економічного зростання. За цих умов інвестиціям, особливо зарубіжним, надається виключне значення. Дійсно, інвестиції необхідні для розширеного відтворення. Проте не слід думати, що вони автоматично розв’язують проблеми інновацій, інноваційного розвитку економіки. Справа дійшла до їх абсолютизації, в економічній літературі навіть став вживатися термін “інвестиційна модель розвитку економіки”.

Аналіз показує, що інвестиції та інновації взаємопов’язані і взаємодіють, але ефект досягається лише тоді, коли структура інвестицій відбиває технологічну структуру економіки і забезпечує пріоритетний розвиток вищих технологічних укладів. Якщо інвестиції за своєю структурою не відповідають технологічній структурі виробництва і не спрямовані на її поліпшення, то

---

вони можуть спричиняти погіршення структури економіки країни. Саме це знайшло яскраве відображення в нашій економіці.

За даними Інституту економічного прогнозування НАН України, підприємства третього, далеко не передового технологічного укладу виробляють 58 % загального обсягу продукції промисловості, а їх частка в інвестиціях становить 75 %. І навпаки, підприємства четвертого, більш високого технологічного укладу виробляють 38 % продукції, а їх частка в інвестиціях – 20 %. Виходить, що існуюча структура інвестицій не лише не сприяє науково-технологічному зростанню економіки, а, навпаки, погіршує її структуру, знижує науково-технологічний рівень. Така політика інвестування забезпечує кращі умови для розвитку підприємств нижчого, третього технологічного укладу і обмежує розвиток підприємств вищого, четвертого технологічного укладу.

Суперечність між потребами структурних зрушень в економіці і структурою інвестицій стає більш глибокою, якщо виділити із загального обсягу інвестицій ту їх частину, яка безпосередньо спрямовується на удосконалення техніки і технології виробництва. Виявляється, що на частку підприємств третього технологічного укладу припадає 83 % капіталовкладень, а четвертого – лише 10 %<sup>12</sup>. Звичайно, інвестиції в третій технологічний уклад потрібні, бо це важливі галузі економіки – виробництво будівельних матеріалів, чорна металургія, суднобудування, металообробка, легка промисловість, деревообробка, целюлозно-паперова промисловість. Але структура інвестицій має бути такою, щоб забезпечити швидкий розвиток підприємств і галузей вищих технологічних укладів. Лише в такий спосіб можна поліпшити структуру економіки, збільшити частку високотехнологічних виробництв, а значить підвищити ефективність економіки, збільшити доходи бюджету, примножити джерела економічного і соціального розвитку країни.

І щоб не було жодних сумнівів у тому, яким чином можна досягти успіху, наведемо ще одну цитату: “Науково обґрунтовано і практично доведено, що є лише один шлях розв’язання цього клубка суперечностей – перехід від так званого інвестиційного, як правило, екстенсивного типу розвитку, до якісно нового, ефективного інноваційного типу розвитку, який базується на прискоренні науково-технологічного оновлення виробництва, інтенсифікації його, зниженні витрат виробництва і підвищенні його рентабельності, прибутковості”<sup>13</sup>.

У нас іноді говорять про недостатній зв’язок науки з практикою, про недостатню обґрунтованість її рекомендацій тощо. А як бути у нашому випадку, коли економічна наука ще у 1995 р. висунула і обґрунтувала необхідність переходу від екстенсивного до інноваційного типу розвитку і шляхи його здійснення, коли вона показала однобічність і неспроможність ринкових перетворень без науково-технологічної перебудови економіки, коли довела марність сподівань на ринок без активної регулюючої ролі держави і т. ін. Чому проблеми, розв’язані наукою, продовжують існувати і через десять років? Напевно, справа полягає у низькому професійному рівні значної кількості державних і господарських керівників. За умов планової економіки, набагато простішої за ринкову, було налагоджено не лише політичне, але й

---

економічне навчання в усіх трудових колективах, на всіх рівнях управління, включаючи і Кабінет Міністрів. Ринкова економіка набагато складніша, але чомусь вважається, що кожен самостійно повинен вирішувати проблеми, які виникають. Засоби масової інформації, які могли б відігравати активну роль у підвищенні рівня державного і господарського управління, за окремими винятками, залишаються осторонь цієї не просто актуальної, а злободенної проблеми. Економічна наука, техніка, ефективність – справа надто серйозна і тут потрібна активна і цілеспрямована діяльність керівництва держави.

Сучасні світові глобалізаційні процеси з усією гостротою ставлять перед кожною країною проблеми прискорення науково-технічного і економічного розвитку, забезпечення конкурентоспроможності на світовому ринку. На превеликий жаль, у своєму економічному і соціальному розвитку Україна не лише відстає від розвинутих країн, але й від своїх сусідів, хоча стартові умови були у нас не гіршими, а в багатьох випадках – кращими. Всупереч цьому обсяги ВВП на душу населення в Росії втричі більші, ніж в нашій країні: (Україна – 1366 дол. США, Росія – 4087 дол. США), у Польщі – в 4,6 раза (6334 дол. США), Словенії – в 5,5 раза (7603 дол. США), Естонії – в 6,2 раза (8473 дол. США), Угорщині – в 7,5 раза (10 233 дол. США), Чехії – в 7,7 раза (10 485 дол. США)<sup>14</sup>. Незрозуміло, чому керівництво держави не звертає увагу керівників усіх рівнів на неприпустимість такого стану економіки, адже це не тільки негативно позначається на іміджі країни, але й визначає наше відставання за рівнем та якістю життя серед країн Європи і світу. Серйозне відставання в економічному розвитку консервує низькі доходи населення, незадовільні житлово-комунальні умови для значної його частини, безробіття (офіційне і приховане), неналежне медичне обслуговування тощо. Державні витрати на охорону здоров'я вдвічі менші, ніж в розвинутих країнах Європи, а за дитячою смертністю Україна вчетверо перевищує середньоєвропейський рівень.

Низька якість життя призвела до істотного відставання України від цивілізованого світу за середньою тривалістю життя людей: 62,6 роки для чоловіків і 74,1 – для жінок (для порівняння: в Японії – 88 років для чоловіків і 92 роки для жінок). Нова влада зробила рішучі кроки по стимулюванню народжуваності. Це дуже важливо, але біда полягає в тому, що не скорочування народжуваності, а високі темпи зростання чисельності померлих, яке приблизно у п'ять разів перевищує скорочення народжуваності, визначає загальну тенденцію до зменшення населення в Україні. Вже втрачено більше 5 млн. населення, тобто майже 10 %. Найближчими роками Україна досягне рівня втрат населення часів Другої світової війни. Маючи величезні можливості, ми опинилися на 42-му місці в Європі за обсягом ВВП на душу населення. Отже, таку складну ситуацію не тільки не треба приховувати, тут слід бити на сполох. Необхідно йти не назустріч людям, а разом з людьми робити десять кроків вперед. Потрібно розробити серйозну програму економічного зростання. Наприклад, Фінляндія на початку ХХ ст. була відсталою країною, а нині за технологіями вона займає одне із перших місць у світі. Естонія знаходиться на 4-му місці.

---

Важливо, щоб Міністерство фінансів здійснювало бюджетне стимулювання, але дійсне стимулювання, а не бюджетний перерозподіл. Тут у нас надзвичайно серйозні проблеми. Необхідно переходити на нові технології та інноваційний тип розвитку. Це досвід підтверджений і азіатськими країнами, і європейськими, починаючи, звичайно, з чудового досвіду Японії.

Ми відстали на цілу технологічну епоху і тому вкрай важливо усі сили і розум народу спрямувати на подолання цього відставання для виходу на високі рубежі цивілізаційного прогресу.

<sup>1</sup> Чухно А. А. Актуальні проблеми стратегії економічного і соціального розвитку на сучасному етапі // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 15.

<sup>2</sup> Гальчинский А. В ситуации экономической неопределенности // Зеркало недели. – 2006. – 11 февр. – С. 7.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Статистичний щорічник України за 2004 рік / За ред. Осауленко О. Г. – К.: Консультант, 2005. – 654 с.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Моніторинг макроекономічних і галузевих показників. – 2004. – № 11(55). – С. 25.

<sup>7</sup> Там само. – С. 12.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Там само. – С. 25.

<sup>10</sup> Чухно А. А. Перехід до ринкової економіки. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 7.

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Гесць В. М. Інновативно-інноваційний шлях розвитку – модернізаційний проект розвитку української економіки і суспільства на початку XXI століття // Банківська справа. – 2003. – № 4 (52). – С. 16.

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Згуровский М. Путь к обществу, основанному на знаниях // Зеркало недели. – 2006. – 21 янв. – С. 14.